

Los avances de la construcción comunitaria en el Tratado de Unión Europea: Relación entre la ampliación de competencias y las reformas institucionales

Bianca Vilà Costa*

LA DIALÉCTICA ENTRE LOS AVANCES DEL MODELO HISTÓRICO "SMALL STEPS" Y LA REFERENCIA AL MODELO FUTURO DE UNIÓN EUROPEA.

Cualquier reflexión que se haga hoy, con la suficiente perspectiva en el tiempo, sobre el proyecto de Tratado de Unión Europea—texto que ha iluminado, y sobre todo ha agitado el año 1992—, ante todo debería preguntarse *qué modelo jurídico-político* ha guiado este nuevo cauce para la construcción europea: ¿un modelo, netamente comprometido, de nueva planta? ¿o, una vez más, un *small step* cualitativamente relevante, pero que no define todavía el contenido verdadero, ni los límites, de nuestra *communitas política*?

La respuesta, tanto inmediata como meditada, parece evidente: no ha habido cambio de modelo, no ha habido *mutación*. La construcción europea no ha superado los límites del ambicioso, aunque simple, cambio cualitativo en Unión Europea. Al contrario, se ha seguido explorando, hasta su potencial agotamiento, las posibilidades que ofrece el camino de la *modificación por superposición*, en los distintos frentes de la vanguardia del avance comunitario: ni "leyes" comunitarias, ni capacidad legislativa propia para el Parlamento, ni auténtico voto de *investidura* a la Comisión... sino el mantenimiento de los ya conocidos

*Catedrática de Derecho Internacional Privado, U.A.B.

Titular de la Cátedra Jean Monnet de Dº Comunitario Europeo

“actos de las instituciones”, la “codecisión” y el “voto de aprobación” al equipo comisarial como nuevas competencias del Parlamento.

Sin embargo, constatada y asumida la, por el momento, autoinsuficiencia constituyente de la Comunidad cabe, en segundo lugar, reflexionar *ad intram* sobre los cambios efectivamente propuestos, especialmente sobre su coherencia y su proporcionalidad —ya al margen de todo pacto político—, en fin: sobre los aciertos y las posibilidades del camino nuevamente emprendido, en su vertiente de cauce de maduración de la “vía política” hacia 1996, fecha prevista para su posible revisión hacia un nuevo *paradigma* (entendido como marco conceptual de referencia).

Para ello se proponen aquí dos cuestiones cruciales en nuestro análisis: ¿Existe relación entre la ampliación de competencias comunitarias y la democratización y la eficacia de los mecanismos establecidos para su ejercicio por las instituciones? ¿Puede el método de la *modificación por superposición* antes aludido seguir expandiendo un modelo globalmente coherente en sí mismo; o la pretendida coherencia se realiza *por contraste*—paso a paso— entre lo efectivamente logrado y el *deber-ser*, de tal modo que es un modelo dialécticamente autoconfigurado? Veamos, a título introductorio, algunos elementos contrastados.

Como es sabido, el Consejo Europeo de Dublín, en fecha 28 de abril de 1990, declaraba solemnemente la necesidad de una amplia modificación institucional a operar en los Tratados comunitarios, con el fin de atender un doble objetivo: el *reforzamiento de la legitimidad democrática* y la *mejora de la eficacia* de las instituciones, datos trasladados debidamente, de manera central, a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política Europea. Poco después, en octubre del mismo año, la Comisión (*Dictamen* de 21 de octubre de 1990, *Boletín CE*, Supl. 2/91) asumirá los mismos objetivos ante el proyecto de revisión del Tratado CEE en el marco de la Unión Política: la *legitimidad democrática* debería entenderse en un sentido amplio y sustancial, a través de un conjunto de mecanismos que implicarán tanto a las instituciones (en particular el Parlamento Europeo (PE) y sus competencias normativas así como el flujo de relaciones con los parlamentos nacionales), como a los ciudadanos (acercamiento al ciudadano de las decisiones, acceso al ciudadano de los cauces comunitarios). En segundo lugar, la *eficacia* mejorada de las instituciones supondría al mismo tiempo la extensión del ámbito de la mayoría cualificada y la mejora —basada en la experiencia— decisional, al tiempo que la dosificación proporcionada (principio de subsidiariedad) de la acción comunitaria. ¿Tensión, resuelta por superación, entre *democracia* y *eficiencia*?

Avanzando un poco más, la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política, en base a las instrucciones del Consejo Europeo de Dublín y atendiendo al dictamen de la Comisión, presenta a la cumbre de Maastricht una propuesta de modificaciones sustanciales, de pretensiones netamente rebajadas frente a las propuestas provisionales presentadas en Luxemburgo en junio anterior, que suponen en cualquier caso el *mantenimiento del modelo*: no se abandona el equilibrio interinstitucional actual hacia una posible *trias política* de neta separación de poderes².

¿Democratización y eficacia *praeter* ampliación de competencias?

Podemos preguntarnos cuál es, caso de darse, la relación dialéctica entre la ampliación de la acción comunitaria –matizada, por supuesto, por la subsidiariedad–, la gestión eficaz de tal acción ampliada, y la puesta en práctica de mecanismos más democráticos de participación institucional en el proceso de decisión comunitario y, por qué no, de mecanismos mejorados para la participación ciudadana. Para proceder a un análisis de precedentes recordaremos la situación generada con ocasión de las modificaciones, a todas luces sustanciales, introducidas por el Acta Única Europea: por una parte, la *mayoría cualificada* como regla de votación en el Consejo para el desarrollo de las previsiones del artículo 100 A sobre *armonización técnica* (relación entre dato institucional y ámbito sobre el que se proyecta tal modificación) ha permitido a la Comunidad estar en condiciones de asumir y de realizar, como así ha sido, la “obra magna” normativa de preparación del Mercado Interior, con altísima eficacia como muestran sus dignos resultados.

Por otra parte, el *procedimiento de cooperación* del artículo 149.2 del Tratado, basado en tres elementos estructurales (mayoría cualificada/participación relevante del PE/pp. de “armonía institucional”) asumía su propia significación al constatarse el ámbito sobre el que se proyectaba: arts. 7, 49, 54.2, 56.2, 57.1 y 2; 100 A, 100 B, 118 A, 130 E, 130 Q.2, 130 K, 130 H, 130 M, 130 N, 130 P.1. Es decir: libre circulación de trabajadores y libre establecimiento, directivas de coordinación de normas sobre o.p., seguridad y salud pública (ámbito poco propicio históricamente a regla distinta de la unanimidad); reconocimiento mutuo de diplomas, armonización técnica, mejora del medio laboral, decisiones de aplicación de los Fondos Estructurales, ejecución de los programas...

Podríamos deducir de esta revisión de los precedentes relativos a la puesta en práctica de las previsiones del Acta Única Europea que cada mejora de la eficacia (mayoría cualificada) y/o de la legitimidad (procedimiento de cooperación con el Parlamento) estaba prevista para profundizar y ampliar la acción comunitaria: era, a un tiempo *innovadora* en cierta medida, en particular en las acciones reguladas en el marco del artículo 130 A a 130 T.

¿Cuál es la situación resultante de las modificaciones incorporadas en el Tratado de la Comunidad Europea tras Maastricht?

En realidad, si analizamos el ámbito sobre el que se proyecta el nuevo procedimiento del artículo 189 B (procedimiento de codecisión), llegamos a la conclusión de que gran parte de las materias “preparadas” durante cinco años por decisiones tomadas *en cooperación* con el Parlamento Europeo pasan a ser objeto del nuevo mecanismo: así, tanto el art. 100 A.1 y 100 B.1 (armonización técnica), como los arts. 54.2, 56.2, 57.1 y 57.2 (libertad de establecimiento, cits.), la libre circulación de trabajadores (art. 49), y gran parte del art. 130: 130 I.1 (I & D), 130.S.3 (Medio ambiente, programa de acción). Por otra parte, el art. 129 D (Redes transeuropeas), y los arts. 129.4 (Salud pública), 129 A.2 (Protección de consumidores), 126 y 128 (Fomento de acciones en materia de educación y de cultura)

suponen nuevos ámbitos propicios para el ejercicio de la codecisión, aunque ésta suponga siempre en tales casos una acción de *simple refuerzo* –complementaria– de la acción de los Estados.

¿Qué le resta al procedimiento de cooperación del nuevo artículo 189 C? Pues le resta la armonización de las condiciones laborales del art. 118 A.2, la Cooperación al desarrollo (130 W.1), las decisiones de aplicación de los Fondos estructurales (130 E, FEDER y 125, Fondo Social), medidas de aplicación de la política de medio ambiente (130.S.1) o de I & D (130.O), medidas de desarrollo de la política de transportes (75,1, 84) o de la instauración de redes transeuropeas (129 D), así como el fomento de la formación profesional del art. 127.4. En el marco de la Unión Económica y Monetaria, la emisión de moneda metálica (art. 105 A.2), determinadas decisiones de política económica y monetaria (103, 104, 105) quedan también regidas por este procedimiento.

En buen análisis, ambos procedimientos suponen claramente una mejora de los mecanismos *demográficos* comunitarios, al tiempo que la instauración de un principio posible de “armonía institucional”, más tendente a la acción que al bloqueo, y por tanto *eficaz*, si se toma en consideración la experiencia aludida tras la instauración de la cooperación por el Acta Única Europea. Pero, si se observa, el elemento de democratización, en la *codecisión*, ilumina amplias zonas de *competencias reservadas* de los Estados (cultura, educación), donde la atribución de la Comunidad es puramente de apoyo, contributiva o complementaria. Por otra parte, garantiza la participación parlamentaria en terrenos *especialmente difíciles* (libre establecimiento) o en *decisiones básicas* (programa general de medio ambiente, programa marco I & D, orientaciones generales sobre redes transeuropeas). La *cooperación* queda reservada a las decisiones de aplicación. La ampliación de competencias se realiza así de forma garante en cuanto a los procedimientos de toma de decisión, por tenues que sean allí las competencias comunitarias. La eficacia requerida, si se sigue en relativa armonía interinstitucional, va a ser probablemente alcanzada.

¿Está agotado el paradigma de la *modificación por superposición*?

La coherencia de la acción comunitaria, coherencia de que se intenta dotar cada nuevo *small step*, ha llegado probablemente a su límite. El paradigma del “desarrollo por contradicción” (insuficiencia de base legal: recurso al artículo 235 abriendo un nuevo ámbito de acción, entre tantos ejemplos) ha sido enormemente útil porque el modelo previsto era estrictamente económico, y se daba la voluntad política y las condiciones necesarias para una superación de los límites, en un puro “desarrollo de lo implícitamente instaurado que, probablemente corroborado por el Tribunal de Justicia era aplaudido por todas las partes”. Ahora el momento es muy distinto: para la acción comunitaria actual, que sobrepasa ampliamente el terreno estrictamente en sus inicios, acción regulada y ejecutada en tantas ocasiones de modo extraordinariamente desordenado, se prevé una ampliación *net*a, pero *tenue* en intensidad. Y para ello, si bien los avances de participación democrática

antes examinados parecen necesarios en cuanto a la acción comunitaria *tradicional* (armonización, libre circulación) quedan transformados peligrosamente en mecanismos de desconfianza ante la acción comunitaria tradicional en los nuevos, tenues, ámbitos.

En efecto: sin dar un salto, la Comunidad no puede –sin caer en tantas y tantas contradicciones– mejorar sus mecanismos. La coherencia que debe ilustrar su acción y guiar su tarea se hace imposible: se aceptaron ya excesivas imposiciones de determinados Estados en el texto final del Acta Única (art. 100 A 4; art. 100 B. 1 y 2; determinadas declaraciones) y en el Tratado de Maastricht (el compromiso textual del artículo 3, que luego se examinará; tantas disposiciones incoherentes en su significado y en su lenguaje con el resto del texto legal, reincidiendo en aquél objeto de críticas ante la lectura del Acta Única; *opting out* en el ámbito social; declaraciones finales significativas). El sistema de la “modificación por superposición” en los textos jurídicos ha conseguido que nos hallemos ante un *cuerpo jurídico extraño y desconocido*: los tratados comunitarios y el conjunto del Tratado de Unión Europea en sí, de tan difícil arquitectura. Hay que empezar por un texto constitucional simple, si la tarea, como parece ser, es *constituyente*, una vez agotadas las fecundas posibilidades, hartamente demostradas, del paradigma.

LA AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS: NECESIDAD, GLOBALIDAD E INCIDENCIA DE LA ACCIÓN COMUNITARIA

Para revisar la ampliación de competencias debemos partir de un conjunto de disposiciones comunes que encabezan el Tratado de la Unión (arts. A - F) y el artículo G, en cuanto modifica los artículos 1 a 3 B inclusive del Tratado CE, observada como un proceso dinámico, por etapas: señala el texto que “el presente Tratado marca una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en el que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos”. Como se observa, estas dos precisiones encabezan la parte común de los tratados CE, CEEA y CEEA modificados, a la política exterior y de seguridad común, y a la cooperación en los asuntos interiores. Su valor de encabezamiento inspira, de modo enormemente preciso, el conjunto del texto: se aborda una etapa más de la construcción de Europa, ni la más importante ni la definitiva; y se aborda desde actitudes de acercamiento al ciudadano de los niveles de decisión que le conciernen, en amplia formulación del principio de subsidiariedad: nótese que en este artículo se nos habla de la unión entre los “pueblos” de Europa, y no se menciona de forma específica a la instancia estatal como la única clave del reparto del principio de subsidiariedad.

La Unión se fundamenta en las Comunidades Europeas “completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado. Tendrá por misión organizar, de modo coherente y solidario, las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos” (art. A *in fine*). El modelo al que hacíamos alusión anteriormente, apoyado en sólidas columnas (integración económica, política exterior y de seguridad común, cooperación en asuntos internos) queda aquí claramente retenido.

Deberíamos, sin embargo, recordar que en el artículo 1 del Tratado CEE contenido en el proyecto neerlandés de septiembre anterior todavía se mencionaba la “creación de una Unión Europea con vocación federal”, extremo semántico que fue objeto del bloqueo político británico. En efecto, la referencia explícita a la “vocación federal” de la unión provocó el debate sobre la “*Letter F*”; su supresión en el texto final de Maastricht evitó tal bloqueo sobre este punto, a cambio de ciertas concesiones en otros terrenos³.

El artículo B concreta los objetivos, ya prácticamente conocidos, de promover el progreso económico y social duradero y equilibrado a través de la creación de un espacio sin fronteras interiores, de un refuerzo de la cohesión económica y social y del establecimiento de un UME que comporte, en su momento, una moneda única.

La identidad comunitaria se expresará por dos vías, según este artículo B de las disposiciones: mediante la afirmación de la “identidad en la escena internacional” de la CE (política exterior y de seguridad común y, en su momento, una posible política de defensa común); y mediante la afirmación de la ciudadanía europea de los nacionales de los Estados miembros, reforzando la protección de sus derechos e intereses propios⁴.

En el plano de los objetivos hay que señalar determinados extremos:

– La Unión se propone “mantener íntegramente el *acquis* comunitario y desarrollarlo para examinar (conforme al procedimiento previsto en las disposiciones finales, art. N. 2, en 1996) en qué medida las políticas y las formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser, en su caso, revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias”. Hay, por supuesto, que vincular este extremo con, por un lado, el debate, en ese momento, sobre la “*Letter F*”, y con el progreso por etapas (art. A) de la Unión.

Por otra parte, ¿parece posible plantear una revisión de la eficacia de los mecanismos a tan corto plazo? La letra va, como en tantas ocasiones, detrás de la música. Por ejemplo, si nos atenemos al corto espacio de tiempo para realizar un balance de los mecanismos decisorios del Acta Única Europea, en particular del procedimiento de cooperación con el Parlamento (antiguo artículo 149.2 TCEE), vemos que las críticas iniciales fueron excesivas si se las compara con los resultados tras cuatro años de aplicación⁵. Aunque parece que el texto final del Tratado plantea de manera demasiado acentuada la provisionalidad de lo acordado y modificado, se hará en efecto necesaria una revisión a cuatro años si se acepta, sinceramente como veremos, que la reforma operada por el Tratado de Unión Europea y las consiguientes modificaciones de los Tratados han sido de carácter minimalista.

Un extremo importante parece ser el celo puesto por los autores del texto del Tratado de Unión en dar coherencia al marco institucional único (arts. C, D, E y F) y, por

consiguiente, a la acción de la Unión, a pesar del modelo elegido, que distingue claramente el acervo de integración económica y política (modificaciones de los Tratados), la política exterior y de seguridad y la cooperación en asuntos internos, estas dos últimas acciones al margen de los antiguos Tratados comunitarios, como títulos autónomos del Tratado de Unión: "La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada uno conforme a sus competencias, la realización de tales políticas" (art. C. 2).

En tercer lugar, las disposiciones comunes del Tratado de la Unión retienen, aquí también para la unión, el denominado principio de competencia de atribución, ya que sus objetivos se alcanzarán conforme a las disposiciones del Tratado, en las condiciones y según el ritmo previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3b del Tratado CE. Como vemos, es la segunda mención a la subsidiariedad en las disposiciones comunes lo que parece erigir a dicho principio en informador de todo el conjunto de disposiciones del Tratado de Unión Europea, tanto por su ubicación, como por su conexión con la atribución limitada de competencias y con el principio de progresividad.

Por último, parece que, de momento, la Unión –y por ende la Comunidad– ha optado por establecer en sus iniciales disposiciones comunes, concretamente en el artículo F. 2, su sujeción al respeto de los derechos fundamentales: mediante esta norma –no sólo una disposición del Preámbulo– la unión se impone la obligación de respetar "los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario". Ello nos da soporte normativo absolutamente insuficiente para interpretar de conformidad con las fuentes citadas en esta disposición del conjunto de normas y acciones de la Unión. Hay que reseñar que el contenido de esta norma es obligacional ("respetará", comportando una obligación de respeto), y que queda introducida en la clave interpretativa del Tribunal de Justicia comunitario en su labor pretoriana en ese ámbito⁷.

Si pasamos a los principios y objetivos del Tratado CEE tal y como ha quedado modificado por el Título II del Tratado de la Unión, es obligado prestar atención a importantes inclusiones de un significado palpable, y a algunas eliminaciones de términos también altamente significativos. Veamos, intentando una simple enumeración de carácter subjetivo:

–Queda, como se ha dicho, suprimida la mención, en el artículo 1, de creación de una unión Europea "con vocación federal" (supra, debate sobre la Letter F). Sí permanece, en cambio, el término unívoco de "Comunidad Europea" que sustituye a lo largo de todo el Tratado CE al de "Comunidad Económica Europea" (art. G, A. 1) del texto de 7 de febrero de 1992.

– Al texto antiguo del artículo 2 TCEE se le adicionan importantes elementos; junto al valor instrumental, para promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas comunitarias (objetivo conocido desde 1957), del “establecimiento del mercado común”, se colocan los otros objetivos, esta vez nuevos, de establecimiento de “una unión económica y monetaria” y de “realización de las políticas y acciones comunes” previstas en los arts. 3 y 3A del nuevo Texto, a las que haremos referencia de inmediato. Y lo que es más importante, junto al objetivo desarrollista clásico expresado en términos económicos, se añade ahora el de un “crecimiento duradero y no inflacionista, respetuoso del medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un nivel de empleo y de protección social alto”, la mejora no sólo del nivel sino de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros⁸.

Todos estos elementos incorporan señales claras del camino trazado, imponen una más perfilada precisión de los objetivos (que como sabemos tienen una fuerte vis atractiva en la interpretación jurídica del Tribunal) y se mueven más en la línea del compromiso (calidad, nivel alto de protección, cohesión, solidaridad) que en el de la ambigüedad y neutralidad economicista tradicional⁹.

– El artículo 3 establece la competencia de atribución comunitaria dentro del Tratado CE, al margen de la unión económica y monetaria. Es interesante comprobar los cambios operados en el texto del antiguo artículo 3, con las inclusiones siguientes, consideradas como las más importantes: (c) el mercado interior (antiguo artículo 8A); (d) medidas relativas a la libre circulación de personas en el mercado interior de acuerdo con el artículo 100 C. A las tradicionales políticas comunes agrarias (e), de transportes (f) y comercial, se añade la política común de pesca (e), la política social (i) y, hecho particularmente importante, la política mediambiental (k).

Además, se precisa en todo momento el grado de “comunitarización” de cada nuevo ámbito de la acción comunitaria: si como nuevas políticas formalmente incluidas en el art. 3¹⁰ cabe incluir la política de pesca y de medio ambiente y la política de cooperación al desarrollo, no han merecido tal apelativo el refuerzo de la cohesión económica y social, el refuerzo de la competitividad o la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico, o el estímulo al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas¹¹, nuevos capítulos formalmente recogidos en el artículo 3.

Dos tipos de acciones sobre ámbitos incluidos se expresan, a través de determinadas medidas (energía, protección civil, turismo)¹² o de contribución de la acción comunitaria a la ya desplegada por los Estados miembros, en capítulos clave: el respeto de un alto nivel de protección de la salud, la contribución al refuerzo (sic) de la protección de los consumidores, la educación y la formación de calidad y el desarrollo de las distintas culturas de los Estados miembros¹³.

– El artículo 3A incorpora *ex novo* los objetivos de la unión económica (3 A.1) y monetaria (3 A.2) de forma separada a las del artículo 3, de la manera siguiente:

“A los fines enunciados en el artículo 2, la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado, la adopción de una política económica basada en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, de conformidad con el principio de economía de mercado abierto y de libre competencia” (art. 3A. 1).

“Dicha acción implicará la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ECU, la definición y aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única, cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de los precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, apoyar la política económica general de la Comunidad...” (art. 3A. 2) conforme a los principios antes mencionados.

¿Cuáles van a ser los principios rectores en la materia para esta labor conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros del art. 3A? Lo son los precios estables, las finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, y la balanza de pagos sostenible (art. 3A. 3 Tratado CE modificado). Fijemos nuestra atención en el hecho de que en materia de Unión económica y monetaria, el campo de acción de la Comunidad es compartido con el de los Estados miembros, a diferencia del artículo 3, que se refiere formalmente al campo de acción de la Comunidad.

La verdad es que, si comparamos entre sí los distintos párrafos del nuevo artículo 3 deducimos claramente los muy diversos grados de “comunitarización” de las acciones previstas: también ahí la Comunidad se limita, como hemos visto, a reforzar, a contribuir, a proporcionar distintos ámbitos, básicamente por dos razones: porque se trata de competencias propias de los Estados donde no ha habido materialmente atribución (cultura, educación), sino enmarque y acción de inversión (investigación y desarrollo); y porque el acuerdo asumido se limita a reforzar la acción comunitaria preexistente sin considerarla formalmente una auténtica política (protección del consumidor, energía, turismo)¹⁴.

– Hemos visto el valor que, cuando menos formalmente, pretende concederse al principio de subsidiariedad, y aún más tras la elusión de toda “vocación federal” por el momento a la Unión (antiguo art. 1 TCEE, en su primera versión neerlandesa), y de la previsión (art. N. 2) de la reunión de la conferencia intergubernamental en 1996 para examinar la conveniencia de una eventual revisión del Tratado de la Unión.

La fórmula “superviviente”, la incluida en el texto del nuevo artículo 3B del Tratado CE modificado, se hallaba presentada como primer texto de referencia en Maastricht, con un posible texto alternativo con el que guardaba ciertas diferencias. Dice el texto finalmente suscrito:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción

pretendida no puedan ser realizados de manera suficiente por los Estados miembros, y por consiguiente pueda lograrse mejor, debido a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado". (Subr. propio)¹⁵.

Este texto, aparte de reafirmar el principio de competencia de atribución de la Comunidad, que actúa dentro de los límites materiales y formales del Tratado, y de incorporar unos límites máximos a la acción comunitaria ("los límites de lo necesario", imaginamos que bajo el control del Tribunal de Justicia), enuncia un principio de subsidiariedad estricto (entre los Estados y la Comunidad en este artículo al que además se refiere el art. B del Tratado de la Unión por remisión), que podría eventualmente entrar en conflicto con el enunciado del artículo A del Tratado de la unión, que no hace referencia alguna a los Estados miembros, sino al acercamiento propiamente dicho de los niveles de decisión a los ciudadanos.

Cabría una interpretación más amplia del art. 3B a partir de la consideración material de la referencia a los "Estados miembros", que a su vez se verían forzados (ex art. A del Tratado de la Unión) a incorporar plenamente y en los mismos términos el principio y la formulación del artículo 3B (*ad intram*) en sus relaciones internas a efectos de la aplicación del derecho comunitario y de la realización de sus objetivos¹⁶.

Por otra parte, la batalla última hacia la adopción de un texto definitivo ha sido una batalla semántica: en versión afirmativa, la fórmula según la cual los objetivos debían ser realizados mejor a nivel comunitario se enfrentaba la fórmula negativa, según la cual los objetivos no podían ser realizados de manera suficiente por los Estados miembros, de la que era una consecuencia—coherentemente con la subsidiariedad ascendente—la acción "mejor" a nivel comunitario. Esta segunda fórmula ganó la batalla, al reflejar el fundamento de la insuficiencia de la acción estatal. Se suprimió, en fin, la fórmula que recogía la acción "aislada" de los Estados, por retener un aspecto probablemente superfluo a estos fines¹⁷.

LA REFORMA INSTITUCIONAL: DEMOCRATIZACIÓN, EFICACIA, EFICIENCIA DEL PROCESO DECISORIO Y SUS RESULTADOS.

Dejando ya las conclusiones, o limitaciones en su caso, de las fórmulas recogidas en los principios y objetivos del Tratado de la Unión o del Tratado CE modificado, revisemos brevemente las aportaciones de Maastricht a los mecanismos de decisión.

Con carácter general, y sin perjuicio de una valoración más detenida en un momento posterior y de la reflexión que a continuación se haga por instituciones, el texto no se sitúa en una dimensión satisfactoria, no por supuesto maximalista. Ni hay ley comunitaria en la que el Parlamento actúe efectivamente de colegislador (que sí existía en el texto de junio, por última vez), ni el terreno retenido por la codecisión es lo suficientemente amplio como para convencer de que se reduce en algo real el déficit democrático comunitario.

Por supuesto que es todavía pronto para opinar acerca del engranaje previsto en el nuevo artículo 189 B (procedimiento sin nombre, denominado también de codecisión, pero sustancialmente distinto del procedimiento del dictamen conforme del Parlamento) que, junto con el artículo 189 A, 1 y 2, viene a sustituir —mejorándose, eso sí, su ubicación— el antiguo artículo 149 del Tratado CEE. La que podríamos denominar “visión conjunta” del proceso decisorio comunitario gana en claridad y en acción coparticipada de todas las instituciones, facilitándose un cierto reequilibrio institucional y forzándose a una cooperación activa¹⁸.

Veamos el balance del nuevo texto del Tratado por separado:

— La Comisión es modificada en dos aspectos: tanto en la duración de su mandato como en el modo de designación de los comisarios. En cuanto al número de miembros, el Consejo Europeo no se atrevió a modificar el número existente de diecisiete rebajándolo a doce, número de Estados miembros que planteaba una posible previsión frente a las perspectivas de ampliación de la Comunidad: se mantiene, pues, el número de diecisiete en el artículo 157 actual, y la cuestión puede ser reexaminada y modificada por el consejo, por unanimidad (157, segundo párrafo). Por otra parte, en cuanto a la duración del mandato, se amplía de cuatro a cinco años, dejando a salvo la posibilidad de destitución prevista en el artículo 144 T. CE¹⁹.

En cuanto al nombramiento de la Comisión, cabe recordar que, ya desde 1983 (Declaración solemne sobre la Unión Europea, de 19 de junio) o desde el Proyecto de Tratado de la Unión Política Europea (aprobado por el Parlamento el 14 de febrero de 1984), se trata de una antigua reivindicación democrática. El texto adoptado en Maastricht guarda importantes diferencias con las anteriores propuestas de los años ochenta, como veremos a continuación.

El texto adoptado y firmado en Maastricht no retiene un nombramiento de la Comisión semejante a un voto de investidura como proponía el Proyecto Spinelli de 1984 aprobado por el Parlamento (postura maximalista), ni un simple voto del programa de la Comisión (Declaración solemne de 1983) sino que su artículo 158.2 prevé la designación por los Gobiernos de los Estados miembros del presidente de la Comisión, tras consulta con el Parlamento. Tras el acuerdo sobre el “equipo” colegial entre los Gobiernos y el presidente, el colegio como tal (presidente más comisarios) se someten a un voto de aprobación del Parlamento, condición sustancial —y no simple trámite— necesaria para el nombramiento de la comisión por los Gobiernos de los Estados miembros. Este sistema es de aplicación desde el 7 de enero de 1995 (art. 158, *in fine*).

El Parlamento interviene, pues, en dos distintos momentos: en un primer momento, a título consultivo aunque necesario, para la designación de presidente; en un segundo momento, para ejercer su voto de aprobación del colegio comisarial, haciendo imposibles las aprobaciones parciales o singulares. Este segundo paso constituye, como se ha dicho, una condición sustancial para el ulterior nombramiento de la Comisión por los Gobiernos de los Estados miembros: he aquí los malabarismos a que llevan las exiguas concesiones estatales... que hacen recuperar el nombramiento de la Comisión a los propios Estados. ¿Cuál va a ser la dialéctica en caso de desacuerdo de base, o de tan sólo acuerdo parcial sobre determinados miembros del colegio?

En suma: la Comisión no queda, como se preveía en los primeros textos, configurada como un auténtico ejecutivo comunitario con competencia general. Hay mejoras para ella en el artículo 228, que prevé la posibilidad de habilitación por el consejo a la Comisión de mayores competencias en el ámbito de los acuerdos internacionales (art. 228 nuevo, part. párr. 4), pero por otro lado la Comisión ve restringido el denominado anteriormente monopolio de iniciativa del proceso de decisión comunitario, coparticipando ahora por la iniciativa –suficiente para activar el proceso– del Parlamento Europeo (art. 138 B *in fine*).

– El Parlamento Europeo (PE) ha aparecido como un perdedor cierto tras Maastricht, dato que no ha sorprendido exageradamente. Víctima del consenso, se parece muy poco a la cámara constituyente de 1984, y se halla sujeto a una disciplina de pequeñísimos avances que podríamos calificar tanto de “arrítmica” como de “taquicardia”, por la terapia a que se ve sometido y que debe aceptar, y por el efecto necesario que produce en su funcionamiento.

Así, el Parlamento Europeo es un auténtico colegislador comunitario (la Unión Europea no se halla preparada aún (*sic*) para la producción de leyes comunitarias...), siendo un órgano codecisor, también, por supuesto, en el terreno normativo, allí y en los límites que el Tratado determine.

El artículo 137 establece que el PE participa del proceso de producción de normas comunitarias. En este sentido, el campo de aplicación del procedimiento de codecisión se ha ampliado (se parte, al igual que en el procedimiento de cooperación, de normas cuya aprobación exige la mayoría cualificada y no la unanimidad en el seno del Consejo, salvo en el artículo 128, Cultura, y en el artículo 130 I.1 para el programa-marco plurianual de Investigación y desarrollo); es de aplicación en los artículos 49, 54.2, 56.2, 57.1 y 2; también en materia de salud pública (salvo medidas de armonización), art. 129; en materia de protección de los consumidores, art. 129 A 2; en cuanto a medidas de orientación de redes transeuropeas. arts. 129 C.1 y 129 D, así como de los programas sobre medio ambiente contemplados en el art. 130 S.3 del Tratado CE. Por otro lado, las hipótesis en las que se solicita el dictamen conforme del Parlamento son también más numerosas, ampliándose su campo de aplicación²⁰.

En suma: si bien el procedimiento del artículo 189 B, que consiste en una profundización de la filosofía del procedimiento de cooperación –aunque sin supresión del trámite de tercera lectura que el Parlamento reivindicaba– supone un cierto y complicado avance, el

resultado previsto en el texto definitivo de esta disposición no es satisfactorio, a pesar de que el papel del Parlamento sea efectivamente más relevante.

La balanza se pone, sin embargo, del lado de esta institución en dos puntos: en cuanto que interviene mediante el llamado voto de aprobación en la designación de la Comisión como órgano colegial; y en el poder de iniciativa con la Comisión para activar el proceso de decisión, prevista en el artículo 137 A del texto definitivo. Sabemos, por último, que el número de miembros del PE no ha sido finalmente objeto de un acuerdo capaz de alterarlo en el sentido propuesto (elevar la participación alemana de 81 miembros a 99 tras la unificación del país) al no haberlo aceptado el Consejo Europeo de Maastricht.

No nos hallamos, por tanto, ante unas competencias auténticas de codecisión con carácter general del Parlamento Europeo. Muchos ámbitos quedan fuera del mismo, e incluso el iter seguido no es el que sería deseable para una institución cuya labor y cuyo carisma merecerían el pleno respeto y no el recelo sostenido del que aún viene siendo objeto.

– Se crean, mediante la puesta en marcha de la UEM (previsto el Banco Central Europeo (BCE) para la fase definitiva) dos instituciones de gran importancia –el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)– que actúan dentro de los límites que les son conferidos por el Tratado en base al artículo 4 A.

El SEBC está compuesto por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados miembros. El órgano rector del BCE es el Consejo de Gobierno, formado por el Comité Ejecutivo más los Gobernadores de los Bancos Centrales, y se regula en el nuevo artículo 106 del Tratado CE. Por otra parte, el SEBC tendrá por misión el mantener la estabilidad de precios, definir la política monetaria, la política de cambios y mantener y gestionar las reservas de los Estados miembros. El BCE dispondrá de competencia exclusiva para autorizar la emisión de billetes de banco en todo el territorio de la Comunidad. Los Bancos Centrales y el BCE dispondrán a su vez del monopolio de emisión de billetes de curso legal en la Comunidad, y gozarán de un estatuto de independencia frente a las restantes instituciones comunitarias y los Estados miembros (artículo 107).

Por otra parte, se crea el Instituto Monetario Europeo (IME) al principio de la llamada segunda fase (1994), cuya misión será la de preparar la entrada en funciones del BCE en 1997, al comienzo de la tercera fase, definitiva. El IME deberá reforzar la cooperación entre las políticas monetarias de los Estados, preparando la entrada en funciones del ECU, según el art. 109 D. Los artículos 109 A a K regulan todo el proceso institucional y los aspectos de calendario para la realización plena de la Unión Económica y Monetaria, de modo muy perfilado y con gran precisión²¹.

Dejando ya de lado el balance institucional individualizado, que responde a las modificaciones más relevantes en el aparato institucional (Comisión, Parlamento), o las innovaciones más significativas (SEBC, BCE, IME), veamos qué mecanismos asegurarán en adelante la eficacia de las decisiones comunitarias y el control de su aplicación.

Hay que decir, ante todo, que en el texto de 19 de junio presentado por la Presidencia luxemburguesa, el artículo 5 del Tratado CEE se completaba con dos importantes

precisiones: se le añadía un párrafo 3 que preveía que “los Estados miembros y la Comisión establecen una estrecha cooperación entre sus servicios administrativos para garantizar la plena aplicación de derecho comunitario”, a la que se le añadía una Declaración sobre la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros para reparar los daños causados por incumplimiento de obligaciones que les incumben²².

Estas precisiones desaparecieron del texto final de Maastricht, aunque hay que señalar la supervivencia de otras dos fórmulas, también de enorme trascendencia futura, en los artículos 171 (recurso para hacer ejecutar una sentencia constatando un incumplimiento por un Estado miembro), que prevé que la comisión, a tal fin “fije la cantidad a pagar o la multa coercitiva que estime más adaptada a las circunstancias” (171.2, tercer apartado), cantidad cuyo pago puede imponer el Tribunal; y el artículo 172 nuevo, cuando se atribuye al TJCE una competencia de plena jurisdicción en materia de sanciones previstas por los reglamentos dictados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo²³.

En fin, como conclusión general podemos afirmar que la Europa comunitaria camina hacia una “Unión Europea”, como ya es tristemente tradicional en esta última década, con la técnica de los *petit pas*, y de modo ciertamente diluido. Si hay que dejar a salvo de críticas algunos puntos, seguramente se referirán a la introducción no sólo de la letra sino del espíritu de un principio, aunque limitado, de subsidiariedad, a la precisión de los perfiles de la UEM, a los resultados de la inserción de algunos aspectos esenciales del proyecto español sobre ciudadanía europea en los nuevos artículos 8, 8A a 8E del Tratado de la Comunidad Europea y al esbozo de competencias comunitarias (por supuesto respetuosas de las internas, estatales o regionales) para el ámbito cultural o la clara definición de política mediambiental y la necesaria variable medioambiental del conjunto de políticas y acciones comunitarias.

En sí, el balance institucional —que, en su parte positiva aunque menor, recoge la creación del nuevo Comité de las regiones— no es precisamente muy favorable ni significativo para paliar el déficit democrático de que hace signo todavía la Comunidad. No se han dado, pues, grandes saltos cuantitativos. Y, sin embargo, será la vida al hilo de cada día la que nos dirá, una vez más —tal y como ocurrió en la aplicación del Acta Única Europea—, cómo se aplican estas previsiones y si fuerzan, ellas mismas en su realización, a superar incoherencias, aún existentes, del Proyecto Europeo.

Notas.

1. Wessels S, Louis JV, Constantinesco V, Raux J, Blumann C, Lenaerts K. *From luxemburg to Maastricht*, Bonn/Bruges, 1992. Guillermin G. Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la CJEC, JDI, 1992, 2, 319-346. También Leanaerts K. Some reflections on the separation of powers in the EC, CMLR, 1992, p. 11-34.
2. Vid. la reflexión de Lenaerts, Koen, op. cit., C.M.L.R., 1991, pp. 20-35 especialmente.
3. *Proyecto de Tratado sobre la Unión*, Agence Europe, Documents, n. 1.722/1.723, 5 de julio 1991, texto de 18 de julio, art. A *in fine*.
4. La referencia a la moneda única ya aparece en los anteriores proyectos de Tratado, quedando concretado en el final del primer párrafo del art. B del texto aprobado.
5. El artículo B nos muestra el "templo" del Tratado de la Unión con sus distintas "columnas" de apoyo; en primer lugar, los objetivos clásicos, en una relectura actualizada, y a continuación, los de política exterior y de seguridad común; cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior. A los que además se añade el objetivo de reforzar los derechos e intereses de los ciudadanos comunitarios (que finalmente ha quedado inserto en los artículos 8 y 8A a E).
6. Documento de la Comisión COM (88) 659 final, Informe sobre la evolución de los trabajos para la terminación del Mercado Interior.
7. Ver el trabajo coordinado por A. Cassesse y J. Weiler, Instituto Universitario Europeo, *Les droits fondamentaux des citoyens après 1992*, a petición del Parlamento Europeo, octubre 1988, publicado en 1991 por Nomos Verlag, Baden-Baden, bajo el mismo título. Se alternaba aún, en ese momento, la posibilidad de una carta comunitaria de derechos fundamentales, propuesta finalmente no retenida por la Comisión, y la posibilidad de un mandato negociador para una eventual adhesión comunitaria al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos de 1950.
8. Comparar el actual texto del art. 3 a) a k), con el texto del Tratado de la Unión Europea.
9. En efecto, parece desprenderse un grado mayor de exigencia y menor de ambigüedad programática en los apartados nuevos del art. 3 del Tratado CE.
10. Hablamos de reconocimiento puramente formal de tales "políticas" en esta parte del tratado; por supuesto, se trataba de políticas comunes de segunda y tercera generación.
11. Parece que los Estados miembros han puesto un enorme cuidado en graduar el tipo y la modalidad de la acción comunitaria prevista para cada sector, incluso al margen de la integración. La Comunidad asume más, en algunos extremos, la idea de *partner* ("refuerzo", "promoción", "estímulo" de la acción estatal) de los Estados, que su rol tradicional de signo unilateral.
12. En el antiguo art. 3 m (de 18 de junio de 1991) de la presidencia neerlandesa, se habla de "política en el ámbito de la energía".

13. Consumidores (Título XI, art. 129 A), educación y formación (Título VIII, arts. 126 y 127) y Cultura (Título IX, art. 128 nuevo) son, por lo tanto, ámbitos fundamentalmente estatales, objeto de refuerzo o apoyo en la acción comunitaria.
14. Conviene comparar detenidamente la evolución en los distintos textos preparatorios durante 1991 de los capítulos que aquí mencionamos, para valorar el nivel tenue de compromiso alcanzado.
15. Vid. Constantinesco, Vlad, "Le principe de subsidiarité, un passage obligé vers l'Union Européenne", en *Mélanges Boulois*, París 1991. Piñol JL, artículo publicado en este mismo número.
16. Si la referencia a los Estados miembros que aparece en el texto del artículo 3B puede aparecer como una limitación formal, la presencia, más allá de este texto, en los preceptos iniciales del Tratado de la Unión (art. A, segundo párrafo in fine; y art. B, in fine), deberían ilustrar la auténtica interpretación del mecanismo general de la subsidiariedad más allá de la estructura estatal y comunitaria.
17. Cfr. texto del Proyecto de 18 de junio de 1991, y texto publicado por la Agence Europe en 13 de diciembre de 1991, todavía salido de Maastricht con una posible redacción alternativa.
18. Vila Costa, Blanca. El Acta Única Europea: Balance y perspectivas, La Ley, 30 de junio 1986, y la valoración allí hecha sobre este punto.
19. "En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión nombrados para reemplazarlos expirará en la fecha en que debería haber expirado el mandato de los miembros de la Comisión obligados colectivamente a abandonar sus funciones".
20. Comparar el actual campo de aplicación del procedimiento de cooperación con el PE (cfr. Vilá Costa, B. El Acta Única..., cit.) con el despliegue previsto del procedimiento del artículo 189 B. Notar también los distintos y variables requisitos para su aplicación, compatible con la unanimidad (ad. ex.: Cultura, art. 128).
21. Ver, además, el Protocolo con los Estatutos del SEBC, del BCE y del IME, anejos al Tratado de la Unión.
22. Este punto ha constituido un tan grave retroceso, que cabe preguntarse hasta que punto los Estados miembros no se han querido apartar de la reciente jurisprudencia que arranca de una amplia interpretación del art. 5 del Tratado, en materia de responsabilidad extracontractual de los Estados por infracción a normas comunitarias y en particular, por defectuosa transposición de directivas (Francovich, de 19 de noviembre de 1991, en especial).
23. Es éste el único punto en el que ha habido un avance: en el terreno de las sanciones al incumplimiento de las sentencias del tribunal de justicia. Véase el esquema previsto: la Comisión fijará el importe, pero será el tribunal únicamente quien impondrá tal sanción económica en su caso.